

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1/2017. (I. 17.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdése a) és c) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – *dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Stumpf István és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdése a) és c) pontjai alaptörvény-ellenesek.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján – az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló – még ki nem hirdetett – törvény (a továbbiakban: Törvény) 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai alaptörvény-ellenességének és egyben közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. A köztársasági elnök indítványozta a kifogásolt törvényi rendelkezések elfogadása Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát is.
- [2] A köztársasági elnök beadványában rámutat, hogy a Kormány a 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatban döntött a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról, az 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatban pedig a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról.
- [3] A beadvány tartalmazza, hogy Magyarországon az igazságszolgáltatást ellátó bíróságokat az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése értelmében sarkalatos törvény, jelenleg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) határozza meg. A Bszi. II. fejezetének „A bírósági szervezet” címe alatt a 16. § úgy rendelkezik, hogy az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják: a) a Kúria, b) az ítéltábla, c) a törvényszék, d) a járásbíróság és a kerületi bíróság (a továbbiakban együtt: járásbíróság), valamint e) a közigazgatási és munkaügyi bíróság.
- [4] Az indítványban foglaltak szerint a Törvény (a törvényjavaslat száma: T/12234.) 7. § (4) bekezdése a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok között egy új ún. közigazgatási felsőbbbíróságot nevez meg, melynek feladatait a Fővárosi Törvényszék látja el. A köztársasági elnök álláspontja szerint az egyszerű többséggel elfogadott Törvény ugyan formailag nem módosítja a sarkalatos Bszi.-t, azonban tartalmát tekintve kiegészíti azt az új bírósággal. Az új közigazgatási felsőbbbíróság szerepét a Fővárosi Törvényszék tölti be, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a Bszi.-ben megállapított bírósági szervezet kiegészül egy új bírósággal. A köztársasági elnök rámu-

tat, hogy a Törvény az új bíróságnak feladat- és hatáskört állapít meg [7. § (1) bekezdés *b*) pont, 7. § (2) bekezdés *b*) pont, 12. § (2) és (3) bekezdés, 15. § (3) bekezdés *a*) pont, 36. § (2) bekezdés *a*) pont]; meghatározza az összetételét [8. § (6) bekezdés]; bizonyos, a Fővárosi Törvényszék szokásos eljárásától eltérő szabályt rendel alkalmazni, például a képviselő és a kötelező jogi képviselő tekintetében [26. § (2) bekezdés, 27. § (1) bekezdés]. A köztársasági elnök álláspontja szerint ezek a rendelkezések egyértelművé teszik, hogy a bírósági szervezeten belül közigazgatási felsőbíróság néven egy új bíróság jön létre, függetlenül attól, hogy azt ideiglenesen vagy akár véglegesen a Fővárosi Törvényszék látja-e el. A köztársasági elnök álláspontja szerint a Törvény országgyűlési általános vitájában elhangzottak alapján ennek a megoldásnak a valószínűsíthető oka a Bszi. módosításához előírt minősített többséghez szükséges egyetértés hiánya volt.

- [5] 2. A köztársasági elnök beadványában hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) – egy hasonló szabályozási kérdés tekintetében benyújtott indítványa alapján – egyebek mellett arra is rámutatott, hogy amennyiben egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható az, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez, továbbá, hogy minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A köztársasági elnök az Abh-ra hivatkozással kiemelte azt is, hogy a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó másik egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve az újonnan alkotott formában egyszerű többséghez kötött törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét.
- [6] A köztársasági elnök álláspontja szerint egy új bíróság létrehozása az Alaptörvény által sarkalatos törvénynek minősített Bszi. szabályozási tárgykörébe tartozik. Egyszerű többségű törvénnyel nem lehet alkotmányosan új bíróságot létrehozni. Ezért – az Abh-ban kifejtettekre is figyelemmel – a törvény 7. § (4) bekezdése az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésével és a 25. cikk (8) bekezdésével ellentétes, áll az indítványban.
- [7] 3. A köztársasági elnök beadványában rámutat, hogy álláspontja szerint hasonló, az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető kérdéseket vetnek fel a Törvény 12. § (2) bekezdés *a*) és *c*) pontjai is, az alábbiak szerint.
- [8] A Törvény 12. § (2) bekezdés *a*) pontja szerint – a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével – a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe tartozik a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (6) bekezdése értelmében önálló szabályozó szerv a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH). Az Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdése szerint a sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ilyen sarkalatos törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXX. törvény (a továbbiakban: Média tv.), az NMHH döntéseivel szembeni bírósági felülvizsgálati eljárást a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe utalja. Az egyszerű többséggel elfogadott törvény 12. § (2) bekezdés *a*) pontjában meghatározott hatásköri szabály – tartalmát tekintve – módosítja (elvonja) a sarkalatos törvényben a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi bíróság kizárólagos illetékességébe utalt jogorvoslati eljárást, ezért ellentétes az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésével és a IX. cikk (6) bekezdésével.
- [9] Az indítványban foglaltak szerint ugyanilyen alkotmányossági problémát vet fel a Törvény 12. § (2) bekezdés *c*) pontja, amely a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság – vagyis az annak feladatait ellátó Fővárosi Törvényszék – hatáskörébe utalja a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése szerint sarkalatos, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 229. § (1) bekezdése értelmében jelenleg a választási bizottság döntése ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla bírálja el. Ebben az esetben a Törvény 12. § (2) bekezdés *c*) pontja egyszerű többségű rendelkezéssel módosítja a minősített többségű rendelkezésben megállapított hatásköri szabályt azzal, hogy a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák helyett a közigazgatási felsőbíróság – tényle-

gesen a Fővárosi Törvényszék – hatáskörét állapítja meg a választási bizottságok közigazgatási pereiben. Az indítványban foglaltak szerint mindez az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését sérti.

- [10] A köztársasági elnök a fentiek alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Törvény az egyszerű többséggel elfogadott rendelkezéseivel – az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a IX. cikk (6) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését, a 25. cikk (8) bekezdését, a 35. cikk (1) bekezdését és ezáltal a jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdését is sértő módon – sarkalatos törvényekben foglalt rendelkezések tartalmát módosítja, ezért alaptörvény-ellenes és közjogilag érvénytelen.
- [11] 4. Az igazságügyi miniszter az indítványra vonatkozó jogi véleményét az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) pontja alapján megküldte az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján beszerezte továbbá az Országgyűlés elnökének nyilatkozatát.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„IX. cikk (6) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„2. cikk (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

„25. cikk (8) A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”

„35. cikk (1) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

- [13] 2. A Törvény támadott rendelkezései:

„7. § [A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok]
[...]

(4) Közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el.”

„12. § (2) A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe tartozik

a) a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal,

[...]

c) a választási bizottság,

[...]

közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.”

III.

- [14] Az indítvány megalapozott.
- [15] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett előzetes normakontroll indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményének eleget tesz. A kérelem a) tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pont], továbbá azt, amely az köztársasági elnök indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokait; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [a Törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai]; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, T) cikk (4) bekezdés, IX. cikk (6) bekezdés, 2. cikk (1) bekezdés, 25. cikk (8) bekezdés, 35. cikk (1) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt törvényi szakaszok alaptörvény-ellenességét.
- [16] Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az Alaptörvény Nemzeti hitvallásban foglaltakra – az indítvány elbírálását megelőzően röviden áttekintette a közigazgatási bíráskodás hazai jogtörténeti előzményeit.
- [17] A közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon a XIX. század végére nyúlnak vissza. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság 1896–1949 között működött, és elbírálta a közigazgatási hatóságoknak a törvény által felsorolt intézkedései és határozatai ellen emelt panaszokat.
- [18] A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot 1949-ben megszüntették. Ezt követően a közigazgatási bíráskodás mintegy 40 évig korlátozott módon működött, csak bizonyos hatásköri korlátok között érvényesülhetett. Az Alkotmány 1989-ben bekövetkező módosítása teremtette meg újra a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját, azt, hogy a bíróság ellenőrizhette a közigazgatási határozatok törvényességét, valamint azt, hogy a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhetett olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sértette.
- [19] A jogalkotó a közigazgatási bírósági utat 1991-ben az Alkotmánybíróság határozata [32/1990. (XII. 22.) AB határozat] alapján szélesítette ki. Ilyen előzmények után született meg az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, mely csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg a közigazgatási bírói utat.
- [20] 1991 óta azonban számos szervezeti változtatás következett be, amelyre tekintettel szükségesnek mutatkozott a közigazgatási eljárásjog és perjog teljes megújítása, a közigazgatási hatósági eljárásjog, illetve a közigazgatási perjog komplex újraszabályozása.
- [21] A Törvény megalkotásának jogalkotói célja a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok egyetlen, önálló és általános törvénybe történő foglalása, a szabályok koherens rendszerének a kialakítása volt. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében foglalt jogállamiság érvényre juttatása hatékony bírói jogvédelmet követel meg a közigazgatás cselekményeivel szemben, aminek elengedhetetlen előfeltétele a korszerű és koherens törvényi eljárási keretek kialakítása. A Törvény a magyar jogtörténetben az első közigazgatási perrendtartási kódex, amely az európai jogfejlődés útját követve elválasztja egymástól a közigazgatási peres eljárást és a polgári eljárásokat. A Törvény azzal a szabályozási igénnyel lép fel, hogy a közigazgatási perjogi szabályok az általános (kódex jellegű) szabályozás keretében áttekinthetőek legyenek, az alkalmazandó eljárásjog megállapítása ne okozzon különösebb nehézséget a jogkeresőknek és a perjogi szabályozás ne legyen az indokoltnál kiterjedtebb.
- [22] Az Alkotmánybíróság a fenti jogtörténeti előzmények tükrében ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a vizsgált esetben az indítvány keretei között kizárólag a Törvény köztársasági elnök által kifogásolt rendelkezéseit vizsgálta az indítványban megjelölt alaptörvényi rendelkezések és indokok alapján és kizárólag azok közjogi érvényességének alkotmányjogi kérdésében foglalt állást.
- [23] 2. Az Alkotmánybíróság először a köztársasági elnök indítványának a Törvény közjogi érvénytelenségét állító részét vizsgálta meg.
- [24] Az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján a közigazgatási perrendtartásról szóló T/12234. számú törvényjavaslat zárószavazása során az egységes javaslatot 115 igen, 36 nem szavazattal, 21 tartózkodás mellett

- elfogadta. A törvényjavaslat elfogadására az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányuló általános eljárási rendben került sor, az sarkalatosági záradékot nem tartalmazott.
- [25] Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése értelmében a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.
- [26] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontjában és az Abtv. 23. § (1) bekezdésében írt hatáskörében eljárva – összhangban az indítvánnyal – azt kellett megvizsgálnia, hogy az elfogadott Törvénynek a köztársasági elnök által megjelölt – tartalma szerint más törvények módosításáról szóló – rendelkezései az azokra előírt többséget igénylő törvények elfogadására vonatkozó eljárási rendben kerültek-e elfogadásra.
- [27] 3. A köztársasági elnök az elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdését illetően arra hivatkozott, hogy e szakasz ugyan formailag nem módosítja a Bszi.-nek az igazságszolgáltatást végző bíróságokat felsoroló 16. §-át, tartalmilag azonban kiegészíti azt egy új bírósággal. Ez utóbbi rendelkezés azonban az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése – illetve ezzel összhangban a Bszi. 175. §-a – alapján sarkalatos, tehát kizárólag minősített többséggel módosítható.
- [28] Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság vizsgálata a következőkre terjedt ki: 1. a törvénymódosítással érintett szabályozási tárgykör áttekintése, 2. annak vizsgálata, hogy a törvénymódosítás tartalmilag a Bszi. rendelkezése(i) módosítására irányul-e, és amennyiben igen, akkor 3. ez sarkalatos törvény módosítását jelenti-e és arra alkotmányosan megfelelő eljárási rendben került-e sor.
- [29] 3.1. Az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése a bíróságokra vonatkozó alaptörvényi szabályozás részeként a bíróságok szervezetére, igazgatására és központi igazgatása felügyeletére vonatkozó részletes szabályozást sarkalatos törvényre utalja. Ezen alaptörvényi felhatalmazás alapján született meg a Bszi., amely a *preambulumában* rögzíti, hogy az Alaptörvény végrehajtására annak 25–28. cikke alapján szabályozza a bíróságok szervezeti felépítését, feladatait és igazgatását, a bírósági hatáskörök jogállami szintű hatékony ellátása, a bírói függetlenség elvének maradéktalan megvalósítása és az ítélkezés egységének a biztosítása érdekében. E szervezet – azaz az igazságszolgáltatás mint önálló hatalmi ág törvényi garanciákkal kialakított struktúráját – a Bszi. Első rész „A bíróságok működésének alapelvei és a bírósági szervezet” II. Fejezete „A bírósági szervezet” fejezetcím alatt a „2. Közös szabályok” rendelkezései között szereplő 16. §-ában határozza meg részletesen.
- [30] Eszerint az igazságszolgáltatást a következő bíróságok végzik: a) a Kúria, b) az ítélőtábla, c) a törvényszék, d) a járásbíróság és e) a közigazgatási és munkaügyi bíróság. Ezen túlmenően a Bszi. 18–24. §-ai szabályozzák azt, hogy ezek a bíróságok milyen fokon és milyen feladat- és hatáskörben járnak el.
- [31] A Bszi. fent említett fejezetének 19. § (1) bekezdése a közigazgatási és munkaügyi bíróságot első fokon eljáró bíróságként jelöli meg, és az a)–c) pontokban meghatározza azt, hogy mely ügyekben járhat el.
- [32] A Bszi. 19. § (2) bekezdése a bíróság vezetéséről rendelkezik (a bíróságot az elnök vezeti), a (3) bekezdés a bíróság jogi személyiségének a hiányát, illetve azt rögzíti, hogy az elnök az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettséget vállalhat a törvényszék belső szabályzatában foglalt módon. A Bszi. 19. § (4) bekezdése a bíróságon belüli csoportokról (munkaszervezeti egységekről) rendelkezik.
- [33] A Bszi. 21. §-a a törvényszékre vonatkozó szabályozást tartalmaz. Ennek részeként rögzíti azt, hogy a törvényben meghatározott ügyekben első fokon jár el, és másodfokon elbírálja a járásbíróságok, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket.
- [34] 3.2. A Bszi. 17. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy bíróság létesítéséről, összevonásáról, megszüntetéséről, elnevezéséről, székhelyéről, illetékességi területének meghatározásáról, valamint a katonai tanácsokkal rendelkező bíróságok kijelöléséről külön törvény rendelkezik. A Bszi. fent hivatkozott 17. § (1) bekezdése és 21. §-a sarkalatos törvényi rendelkezések.
- [35] A Bszi.-nek ebben a felsorolásában a Törvény által megjelölt közigazgatási felsőbíróság azonban sem első, sem másodfokú bíróságként nem szerepel. A Bszi. fent megjelölt rendelkezéseitől eltérően a Törvény a következőket tartalmazza: a Törvény 7. § (1) bekezdésének a) pontja szerint elsőfokon ítélkezik a közigazgatási és munkaügyi bíróság, ugyanezen szakasz b) pontja értelmében úgyszintén elsőfokon ítélkezik a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság. A Törvény 7. § (2) bekezdésének a) pontja alapján, másodfokon ítélkezik a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság; illetve a törvényhely b) pontja szerint a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bírósághoz tartozó ügyekben a Kúria. A Törvény 7. § (4) bekezdése értelmében közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el.

- [36] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a Törvény közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó, és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Nem annak van közjogi jelentősége, hogy az új elnevezés alatt már létező és a Bszi-ben szabályozott bíróság jár el (átmenetileg vagy akár véglegesen), hanem annak, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény nem hozhat létre új, a Bszi. 16. §-ában nem szereplő bíróságot.
- [37] Az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény nem a Fővárosi Törvényszék elnevezését változtatja meg, hanem egy a Bszi. 16. §-ában kifejezetten nem nevesített és nem is szabályozott bíróság, a közigazgatási felsőbíróság eljárására jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket.
- [38] A Bszi. sarkalatos törvényi szabályozása a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat a bírósági szervezeten belül különbírásként állította fel. Igazgatási szempontból a Bszi. a bírósági szervezetrendszerbe tagolta be a különbírásként. A különbírásként a Bszi. szabályozásában szervezetileg, igazgatásilag és szakmailag részben önálló, de bizonyos szabályozási területeken (pl. a bírák kinevezése, bírósági vezetők kinevezése, a törvényszék elnökének igazgatási jogosítványai) a bírósági szervezetbe integrálódott. A Törvény 7. § (4) bekezdése új elnevezés alatt (közigazgatási felsőbíróság) eljáró bírásként jelöli ki a Fővárosi Törvényszéket. A törvényszékek (így a Fővárosi Törvényszék is) részei a Bszi. által szabályozott igazgatszolgáltatási tevékenységet végző bírósági szervezetrendszernek. Annak következtében, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése a Fővárosi Törvényszéket mint a sarkalatos törvényben szabályozott bíróságot közigazgatási felsőbírásként való eljárásra is kijelöli, egyszerre általános hatáskörű és különbírásként eljáró bírásként szabályozza azt.
- [39] 3.3. A sarkalatosság kérdéskörével az Alkotmánybíróság legutóbb összefoglalóan az Abh-ban foglalkozott. Eszerint mint „[a] sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt a) bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg [...]; másrészt b) egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat [...]”.
A sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak.
A sarkalatosság – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – problémája ennek megfelelően több oldalról is megközelíthető: a) egyrészt ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez; illetve b) másrészt viszont kérdés az is, hogy ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e. [...].
A sarkalatos törvény fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (Indokolás [27]–[35]) alapján a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya” (Abh., Indokolás [39]–[42]).
- [40] Az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint „a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg”. A Bszi. 175. §-a kimondja, hogy „[e] törvény 1–8. §-a, 12–15. §-a, II. Fejezete, III. Fejezete, 45. §-a, V. Fejezete, Harmadik és Negyedik Része, X., XI. és XIII/A. Fejezete, továbbá 197. §-a, 207. §-a és 209. §-a az Alaptörvény 25. cikk (6) és (8) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”
- [41] Az Alkotmánybíróság az Abh-ban foglaltakkal egyezően emlékeztet az 1/1999. (II. 24.) AB határozat következő megállapításaira. „A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minő-

sített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevető, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét” (ABH 1999, 25, 40–41.).

- [42] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie [az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) számú országgyűlési határozat (a továbbiakban: HHSZ) 48. § (8) bekezdés, 50. § (3) bekezdés]. A rendelkezés ezért sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését.

IV.

- [43] A köztársasági elnök indítványának második része a Törvény 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjainak alaptörvényellenességét állította.
- [44] 1. A köztársasági elnök álláspontja szerint a Törvény 12. § (2) bekezdés a) pontja (az itt szabályozott hatáskör) tartalmát tekintve módosítja (elvonja) a sarkalatos törvény által a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe utalt, az NMHH határozataival szembeni jogorvoslati eljárást. Emiatt a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését és a IX. cikk (6) bekezdését is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [45] A Törvény 12. § (2) bekezdés a) pontja – a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perek kivételével – a közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróság hatáskörébe utalja a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (6) bekezdésének a) pontja az NMHH-t önálló szabályozó szervként határozza meg. A Média tv. az NMHH döntéseivel szembeni bírósági felülvizsgálati eljárást a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe utalja [Média tv. 164. § (2) bekezdés] Az Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdése értelmében a sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, ennek értelmében az NMHH-ra vonatkozó szabályozás sarkalatos törvényre tartozik. A Média tv. 229. §-a értelmében a Média tv. 164. § (2) bekezdése sarkalatosnak minősül.
- [46] A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 12. § (2) bekezdés a) pontja olyan hatáskört ad a közigazgatási felsőbírósággént eljáró Fővárosi Törvényszéknek, amelyet a Média tv. sarkalatos törvényi rendelkezése korábban már más bíróság (közigazgatási és munkaügyi bíróság) hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság) utalt.
- [47] Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése alapján a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Abh-ban kifejtettek értelmében az Alaptörvény rendelkezése alapján „minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni” (Indokolás [45]).
- [48] Jelen ügyben ez tehát azt jelenti, hogy sarkalatos törvényben biztosított hatáskör és kizárólagos illetékesség egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvénnyel nem módosítható, nem változtatható meg. Ebből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 12. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt szabály sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, a T) cikk (4) bekezdésében és IX. cikk (6) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, ezért alaptörvény-ellenes.

- [49] 2. A Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontjával kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat teszi.
- [50] A köztársasági elnök lényegében a fent kifejtettekkel azonos alkotmányjogi érveléssel állította a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt hatásköri szabály alaptörvény-ellenességét, ugyanis a sarkalatosnak minősített Ve. 229. § (1) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezést az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény a kifogásolt hatásköri szabállyal módosítja.
- [51] Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése értelmében az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény állapítja meg. A Ve. egyes rendelkezései, így a 229. § (1) bekezdése sarkalatos tárgykörbe tartozik. A Ve. 229. § (1) bekezdésének első mondata értelmében a bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítéletábrla bírálja el. A Ve. 354. § (1) bekezdése értelmében a Ve. 229. § (1) bekezdése sarkalatosnak minősül.
- [52] A Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontja – a Ve. hivatkozott rendelkezésével ellentétesen – a közigazgatási felsőbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszék hatáskörébe utalja a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket. A Ve.-ben szabályozott választási bizottságok eljárása és döntése a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt közigazgatási tevékenységnek minősül, az ezzel kapcsolatos pereket a Törvény felhívott rendelkezése szerint a közigazgatási felsőbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszék, a 12. § (4) bekezdés c) pontja értelmében pedig a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria bírálja el.
- [53] Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése alapján a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Abh-ban kifejtettek értelmében az Alaptörvény rendelkezése alapján „minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni” (Indokolás [45]).
- [54] Jelen ügyben ez tehát azt jelenti, hogy sarkalatos törvényben biztosított hatáskör egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvénnyel nem módosítható, nem változtatható meg.
- [55] Ebből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt szabály sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a T) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését, ezért alaptörvény-ellenes.

V.

- [56] A fentiekben foglaltak alapján az Alkotmánybíróság megállapította azt, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény indítvánnyal támadott rendelkezései az Alaptörvény szerinti sarkalatos szabályozási tárgykörben rendelkeztek, ezért alaptörvény-ellenesek. A Törvény nem a HHSZ 50. § (3) bekezdése szerinti eljárási rendben fogadta el az Országgyűlés, így az nem felel meg a jogszabályalkotásra előírt formai – érvényességi – követelménynek. Az Alkotmánybíróság korábban már megállapította azt, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének jogállami klauzulája alaptörvényi oltalmat nyújt a jogbiztonság alaptörvényi követelményének, amely magában foglalja azt, hogy a jogszabályok közjogilag érvényes eljárási rendben jöjjenek létre.
- [57] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben rámutat arra, hogy valamennyi törvényi szabályozás esetén, de kiemelten is az Alaptörvény által sarkalatosnak tekintett törvények vagy ilyennek minősülő szabályozási tárgykörök esetében fokozott jogbiztonsági követelmény a törvény megalkotására vonatkozó speciális eljárási szabályok [HHSZ 50. § (3) bekezdés] betartása. Fokozott jogállami követelményeknek kell érvényesülnie olyan esetekben, amikor maga az Alaptörvény minősíti sarkalatosnak a törvényi szabályozási tárgykört, kifejezve ezzel azt, hogy az alkotmányozó hatalom alkotmányos súlyt adott a sarkalatos törvény megalkotására vonatkozó szabályoknak, ennek részeként az elfogadás feltételét képező eljárási rendnek és szavazati arányoknak.
- [58] Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettekkel összefüggésben utal arra, hogy a jelen ügyben előzetes normakontroll eljárást folytatott, vagyis elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt vizsgált. Így a Törvény – mint bármely más jogszabály – kihirdetése előtt érvényesen létre sem jöhetett, függetlenül az Alkotmánybíróság döntése tartalmától. Erre a körülményre tekintettel jelen eljárásban hozott határozatában az Alkotmánybíróság csak arra mutathat rá, hogy a törvényalkotási eljárás szabályainak megszegése a kihirdetett Törvény közjogi érvénytelenségét eredményezné. A köztársasági elnöknek a törvényalkotásban betöltött alkotmányos szerepéből – többek között – az következik, hogy alkotmányos vétóval éljen olyan jogszabállyal szemben, amellyel

kapcsolatban álláspontja szerint közjogi érvénytelenséget eredményező ok merült fel. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontjában és az Abtv. 23. §-ában foglalt hatáskörében eljárva tehát preventív alkotmányossági normakontrollt gyakorol. Ennek alkotmányos rendeltetése az, hogy alaptörvény-ellenes (közjogilag érvénytelen) jogszabály ne válhasson a jogrendszer részévé. Miután a köztársasági elnök a Törvényt az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, alkotmányos kontroll szerepének eleget tett. Az általa támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítása miatt az Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdése értelmében az Országgyűlésnek a Törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újra kell tárgyalnia.

- [59] A vizsgált esetben a Törvény indítvánnyal támadott egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott rendelkezései olyan, az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősülő törvények (Bszí., Média tv., Ve.) egyes sarkalatos törvényi szabályait módosították, amelyek a fent jelzett fokozott jogállami követelményt sértik, ezért alaptörvény-ellenesek, és az elfogadásra irányadó eljárási szabályok sérelmén keresztül – a kifejtettek szerint – közjogi érvénytelenségre vezetnek.

VI.

- [60] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, ezért a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.
- [61] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2017. január 13.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [62] 1. Teljes mértékben támogatom a rendelkező részi megsemmisítési pontot, de a sarkalatosságot illető indokolási felfogással és abból keletkező érveléssel alapvetően nem értek egyet. Az indokolási érvelések pedig a hazai alkotmánybírósági gyakorlatban – az európai alkotmánybíróságok között kivételes erősséggel – a későbbi döntések tényleges alapjává válnak mint precedensek, és sokszor mint alaptörvény-kiegészítések fejtenek ki hatást. Így nem lehet eltekinteni a mostani indokolási érvelésben rejlő probléma felmutatásától sem.
- [63] 2. Az indokolás sarkalatosságot illető problémáját alapvetően az okozza, hogy nem észlelte a 2012 januárjától hatályos Alaptörvény korábbi Alkotmánytól eltérését ebben a vonatkozásban. A korábbi Alkotmány alapján kétharmados törvénynek nevezett, kiemelt támogatottsághoz kötött törvények a mai alaptörvényi elnevezésben sarkalatos törvényként szerepelnek. Ezek megfogalmazása azonban az Alkotmánybíróság értelmezési szabadsága tekintetében alapvetően eltérő. Míg a régi alkotmányi szabályok mindenhol csak deklarálták egy-egy

tárgykörnél, hogy azok elfogadása a jelenlévő képviselők kétharmados szavazatához kötött, addig az új alapvető szabályok differenciáltan teszik ezt. Van, ahol kifejezetten kiemelik, hogy csak az adott tárgykör alapvető szabályaira vonatkozik a sarkalatosság követelménye, (mint a 40. cikkben a nyugdíjrendszer esetében), van, ahol csak jelzik a tárgykört, de nyitva hagyják, hogy milyen mélységben kötik sarkalatossághoz ennek elfogadását, például az adatvédelmi hatóság esetében [VI. cikk (3) bekezdés], az országgyűlési vizsgálóbizottságok működése esetében [7. cikk (3) bekezdés], vagy a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó törvény esetében [38. cikk (1) bekezdés]. Végül a sarkalatossági követelmény alá vont tárgykörök harmadik csoportja az, ahol kifejezetten kiemelik, hogy e tárgykör részletes szabályai is ide tartoznak. Ez a legnépesebb csoport, majd húsz tárgykör tartozik ide, többek között épp a most vizsgált bírósági szervezeti törvény is [25. cikk (8) bekezdés].

- [64] 3. Mivel a sarkalatosság (vagy korábban a kétharmadoság) értelmezése szempontjából az egyik legfontosabb vitakérdés mindig is az volt az alkotmánybírósági törvénykontrollnál, hogy milyen mélységig tartozik ide egy-egy szabályozási tárgykör, vagy ezzel szemben ennek egy része már kiesik ez alól (és elég az elfogadáshoz egyszerű többség), így ez az eltérés a régi Alkotmány és az Alaptörvény között a legfontosabbnak minősíthető. Ennek ellenére az Alaptörvény hatályba lépése óta, az elmúlt öt év során ennek észlelésére nem került sor, nem függetlenül attól, hogy az utóbbi évek alkotmánybírósági gyakorlata a legtöbb esetben még mindig hajlik a régi Alkotmány alapján létrejött alkotmánybírósági döntések felülvizsgálat nélküli átemelésére a mai döntéseink megalapozására. (A negyedik alaptörvény-módosítás kifejezett rendelkezése ellenére!) Ennek megfelelően a határozati Indokolás [39] bekezdésében leszögezi: „[a] sarkalatos törvény fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (Indokolás [27]–[35]) alapján, hogy a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya.” Párhuzamos indokolásomban e megállapítás helytelenségét szeretném kiemelni, és arra rámutatni, hogy ezzel szemben az új Alaptörvény a sarkalatosság terjedelme szempontjából a legtöbb tárgykört illetően szigorúbb követelményt állított fel, és nemcsak az adott tárgykörök alapvető szabályait vonta be e körbe, hanem részletes szabályok megalkotását is. Ahol nem ezt akarta tenni, ott kifejezetten utalt az alapvető szabályokra történő szűkítésre (mint a jelzett 40. cikknél), vagy csak azon a módon, hogy eltekintett a részletes szabályok bevonásának rögzítésétől (mint például az adatvédelmi hatóság esetében). Ennek a differenciált alaptörvényi szabályozásnak megfelelően az Alkotmánybíróság már nem teheti meg, hogy kövesse a korábbi alkotmánybírák tágabb értelmezési szabadságát e tekintetben, akik időszakonként a részletes szabályokat is bevonandónak deklarálták a minősített többség alá, de más időszakban más értelmezésre áttérve csak az alapvető szabályok bevonását jelölték meg döntéseikben. Mivel az akkori Alkotmány ezt nyitva hagyta, az akkori alkotmánybírák ez megtehették, ám ez a tág értelmezési szabadság megszűnt 2012 óta. A kritikám tehát a mostani határozati indokolással szemben az, hogy alkotmánybírói többség nem észlelte az Alaptörvény változásait e téren, és a régi alkotmányi rendelkezésekhez kidolgozott alkotmánybírói döntéseket alkalmazta most is mechanikusan.
- [65] 4. A fenti álláspontomból következik, hogy nem tartom elégségesnek a köztársasági elnök indítványában támadott törvényi rendelkezésekre terjedő vizsgálatot és az azokra szűkített alaptörvény-ellenesség megállapítást. A 2012 óta létrehozott, sarkalatos tárgykört illető törvények ugyanis – követve az Alkotmánybíróság régi alkotmányi rendelkezéseken alapuló értelmezését e téren – rendszerint egy sarkalatossági záradékot iktatnak be, és a törvényalkotó által alapvetőnek és lényegesnek vélt rendelkezéseket felsorolva erre szűkítik az adott törvény sarkalatossági terjedelmét. Ám ahol a részletes szabályokat is a sarkalatosság követelménye alá sorolta be az adott alaptörvényi rendelkezés (és mint jeleztem, ez a legszámosabb, kb. húsz ilyen tárgykört tartalmaz az Alaptörvény), ott ezek a sarkalatossági záradékok alaptörvény-ellenes szűkítésnek minősülnek. A jelen esetben ez a helyzet a mostani határozatban vizsgált bírósági szervezeti törvény (Bsz.) 175. §-ával, mely e törvény sarkalatossági záradékát tartalmazza.
- [66] 5. Az Alaptörvény 24. cikkének (4) bekezdése lehetőséget ad az Alkotmánybíróságnak, hogy az indítvánnyal nem támadott jogszabályi rendelkezéseket is bevonja a vizsgálata alá, amennyiben azok szoros tartalmi összefüggésben állnak a támadott rendelkezésekkel. A jelen esetben – a sarkalatosság terjedelméről szóló vitában –

épp erről van szó, és így álláspontom szerint az Alkotmánybíróság csak akkor végezte volna el a feladatát, ha ezt a bevonást megteszi. Megítélésem szerint a bevonás után szükséges lett volna megsemmisíteni a Bszi. 175. §-ában tartalmazott sarkalatossági záradékot a jelzett alaptörvény-ellenes szűkítés miatt, és ki kellett volna mondani, hogy az Alaptörvény 25. cikkének (8) bekezdése értelmében a jövőben az egész törvény sarkalatosnak minősül.

Budapest, 2017. január 13.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [67] 1. A határozat rendelkező részével egyetértek, azonban a vizsgált rendelkezések alaptörvény-ellenességét a többségi indokoláshoz képest eltérő alapon látom megállapíthatónak.
- [68] A sarkalatos törvényeknek az alkotmányos rendszerünkben elfoglalt helyét és jelentőségét az Abh-hoz dr. Juhász Imre alkotmánybíró által fűzött párhuzamos indokolás fejtette ki részletesen, amelyhez – mivel szempont-rendszere az én álláspontommal is összhangban volt – magam is csatlakoztam. Már ott rögzítésre került az Alkotmánybíróságnak a sarkalatos törvényi szabályozás védelmével kapcsolatos feladata és ezzel összefüggésben a közjogi érvénytelenség megállapításának a lehetősége: „az Alkotmánybíróság rendkívül fontos feladata, hogy különös gonddal őrizze a maguk teljességében vagy egyes rendelkezéseik tekintetében sarkalatosnak minősülő törvényeket és egyes sarkalatos törvényi rendelkezéseket. Ennek érdekében az Alkotmánybíróságnak a határozataiban – mint a jelen határozatban is – egyértelműen kifejezésre kell juttatnia a sarkalatosságot figyelembe nem vevő (törvény)módosítás/hatályon kívül helyezés esetén a közjogi érvénytelenséget eredményező alaptörvény-ellenességet.” (Indokolás [164])
- [69] Az Abh.-hoz fűzött párhuzamos indokolás kritikát fogalmazott meg az akkori többségi indokolás módszertanával kapcsolatban, amely alapján az Alkotmánybíróság a támadott szabályozást a sarkalatossággal összefüggésben vizsgálta: „[a] határozat a sarkalatos törvényeket azonosítja a minősített többséggel elfogadott törvények körével és pusztán e formai elemre tekintettel felhasználhatónak tekinti az Alkotmányon alapuló, a minősített többség problémájával összefüggő alkotmánybírói határozatokat. Álláspontom szerint azonban – nem vitatva a fenti megállapításban rejlő hasznos párhuzamok meglétét – a sarkalatosság kérdése több pusztán formai kérdésnél, az nem értelmezhető csupán minősített többséget megkívánó eljárási szabályként.” (Indokolás [156])
- [70] A jelen ügyben a többségi indokolás a Törvény támadott szabályainak a vizsgálata során a sarkalatosság kérdésével kapcsolatban az Abh.-ban kifejtett elvi megállapításokra támaszkodik. Az egyik ilyen hivatkozás szerint „[a]z Abh.-ban kifejtettek értelmében az Alaptörvény rendelkezése alapján »minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni« (Abh., Indokolás [45])” (Indokolás [47]). Az Abh.-nak a hivatkozott része valójában az 1/1999. (II. 24.) AB határozatnak egy megállapítását idézve az Alkotmányból kiindulva von le következőket: „[a]z Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.” Az Alkotmánybíróság ezt a megállapítást álláspontom szerint az Alaptörvényre vonatkoztatva csak úgy tarthatja fenn megalapozottan, hogy a hangsúlyt nem a „minősített többséggel elfogadott”, hanem „az Alaptörvény rendelkezése alapján” fordulatra helyezi.
- [71] Mindez azt jelenti, hogy ha az Alkotmánybíróság egy törvényi rendelkezést a sarkalatosság követelményének való megfelelés szempontjából vizsgál, akkor döntő vizsgálati mérceként az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit figyelembe venni, s nem pedig elsősorban azt, hogy valamely más törvény minősített többséggel elfogadott (és az adott törvény sarkalatossági záradékban ilyenként feltüntetett) rendelkezésével ellentétbe kerül-e. Ezt az általam akceptált vizsgálati szempontot nevesíti az Abh.-nak – a jelen többségi indokolás által is idézett – a [41] bekezdése: „ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez”. Álláspontom szerint a jelen ügyben ezt a formulát nem csak idézni kellett volna, hanem a vizsgálatot következetesen ennek alkalmazásával kellett volna lefolytatni.

- [72] 2. A fentiekre tekintettel a jelen ügyben az alaptörvény-ellenesség megállapítása szempontjából nem az a döntő, hogy „az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult”, ti. amelyről a Bszi. 175. §-a kimondja, hogy sarkalatosnak minősül (lásd többségi Indokolás III. 3.3., Indokolás [40]), hanem az, hogy – a 7. § kontextusában – olyan tárgykört szabályozott, amely az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a 25. cikk (8) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. Az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy „[a] bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők.” Álláspontom szerint az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésének a „bíróságok szervezetének [...] részletes szabályai” fordulatába – mint sarkalatos törvénnyel szabályozható tárgykörbe – beleértendő 25. cikk (4) bekezdésébe foglalt alapvető rendelkezések törvényi szintű lényeges részletszabályainak megalkotása. Tehát sarkalatos szabályozást igényel – a Kúrián kívül – a bírósági rendszer egyes szervezeti szintjeinek meghatározása, mind az általános hatáskörű bíróságok, mind a külön bíróságok vonatkozásában, s ennek keretében a bírósági szervezet egyes szintjein felállított bíróságok egymáshoz való viszonyának a szabályozása is.
- [73] A Törvény 7. § (4) bekezdését – a 7. § egészének összefüggésében vizsgálva – a Bszi.-vel, és különösen annak a törvényszékre vonatkozó 21. §-ával összevetve az alábbi következtetésekre juthatunk. A Bszi. alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozataival szembeni fellebbezéseket a törvényszék (a törvényszék, ami a korábbi megyei bíróság elnevezés módosításával jött létre) bírálja el, vagyis minden megyében az adott megyében illetékes törvényszék. Ettől a Törvény 7. §-a eltér, mivel a közigazgatási és munkaügyi bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyekben a közigazgatási felsőbíróságként eljáró egyetlen bíróságot nevezi meg másodfokú bíróságként, vagyis kizárólagos illetékességgel ruház fel egy törvényszéket (szemben a Bszi.-vel, amely a törvényszék, tehát minden egyes törvényszék vonatkozásában állapítja meg ugyanazt a hatáskört, és nem tartalmaz kizárólagos illetékességi szabályt sem). A Törvény tehát megváltoztatná a közigazgatási és munkaügyi bíróságoknak mint külön bíróságoknak az általános hatáskörű bíróságok rendszeréhez való illeszkedését, ami sarkalatos törvényi szabályozási tárgykör. A rendelkezés álláspontom szerint ezért sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését.
- [74] 3. A Törvény 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjának az Alaptörvénnyel való összhangját szintén közvetlenül az Alaptörvény sarkalatos szabályozási tárgyköröket meghatározó, ide vonatkozó szabályainak értelmezése alapján kellett volna megvizsgálni, s nem pedig elsődlegesen a Médiatv. és a Ve. sarkalatosági záradékának tartalmára figyelemmel.
- [75] A támadott rendelkezések az NMHH döntéseivel szembeni bírósági felülvizsgálati eljárásban és a választási bizottságok közigazgatási pereiben a közigazgatási felsőbíróság – tehát a Fővárosi Törvényszék – hatáskörét állapítják meg. Ezek az eljárások a Ve. és a Média tv. hatályos rendelkezései szerint egyrészt a választási bizottságok székhelye szerinti ítéletábrák hatáskörébe, másrészt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességi körébe tartoznak. A Törvény tételesen nem rendelkezik a hatályos hatásköri és illetékességi szabályok módosításáról.
- [76] A vizsgálat alapjául szolgáló IX. cikk (6) bekezdése szerint „[a] sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatók, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”; míg a 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z országgyűlési képviselőket a választópolgárok [...] sarkalatos törvényben meghatározott módon választják”, illetve „[a] helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok [...] sarkalatos törvényben meghatározott módon választják”.
- [77] A többségi indokolásban megállapítást nyert, hogy a támadott rendelkezések ellentétbe kerülnek a Média tv. 164. § (2) bekezdésével, illetve a Ve. 229. § (1) bekezdésével. Mivel azonban közjogi érvénytelenség megállapításának akkor van helye, „ha egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható”, s az utóbbi törvények sarkalatosként elfogadott rendelkezései elvileg akár túl is terjeszkedhetnek az Alaptörvény ide vonatkozó sarkalatos szabályozási tárgyköröket meghatározó rendelkezéseinek keretein, ezért álláspontom szerint a Törvény 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjának közjogi érvénytelenségét annyiban lehetett volna kimondani, amennyiben az indokolásban igazoljuk azt, hogy a vonatkozó ügyekben a sarkalatosság követelménye a jogorvoslati fórumként eljáró bíróság meghatározására is kiterjed. Ennek hiányában az alaptörvény-ellenesség megállapítását csak az Alaptörvény B) cikké-

vel való ellentét alapján, törvények közötti – a jogbiztonság követelményét sértő – normakollízió miatt láttam megalapozottnak.

Budapest, 2017. január 13.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

[78] A párhuzamos indokolás 1. és 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2017. január 13.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [79] A határozat rendelkező részét támogattam, mert a Törvény 7. § (4) bekezdése és a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai álláspontom szerint is alaptörvény-ellenesek. Ugyanakkor a többség által támogatott indokolással nem értek egyet. Álláspontom szerint nem a sarkalatosság megsértése – sarkalatos törvényre tartozó szabályozás elfogadása, illetve sarkalatos törvények rendelkezéseinek közvetett módosítása egyszerű többséggel elfogadott törvényben –, hanem egyszerű kodifikációs hiba az alaptörvény-ellenesség oka. A már meglévő szabállyal azonos tárgyú, de ellentétes tartalmú, a meglévő szabály hatályon kívül helyezése nélkül elfogadott új szabály sarkalatosságtól függetlenül sérti a jogrendszer ellentmondás-mentességének követelményét, vagyis a B) cikk (1) bekezdését és a T) cikk (1) bekezdését.
- [80] A többségi indokolás lényege a Törvény 7. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességét illetően az, hogy a közigazgatási felsőbíróság a Törvény által létrehozott, ám a Bszi. sarkalatos szabályaiban nem nevesített és nem is szabályozott bíróság, ezáltal a Fővárosi Törvényszék egyszerre általános hatáskörű és különbíróságként eljáró bíróság lenne (III.3.2. pont, Indokolás [34]–[38]), a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai pedig olyan hatásköröket állapítanak meg a közigazgatási felsőbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszék számára, amelyet más, sarkalatos törvények más bírósághoz rendelnek (IV. pont, Indokolás [43]–[55]).
- [81] Új bíróság létrehozása a Bszi. szigorú típuskénszerén kívül kétségtelenül alaptörvény-ellenes lenne. Annak levezetését azonban az indokolás nem tartalmazza, hogy a közigazgatási felsőbíróság fogalom használata miért jelenti azt, hogy a Törvény új bíróságot hozott létre. Álláspontom szerint ez a következtetés nem is vezethető le a Törvény elfogadott szövegéből. A 7. § (1) bekezdés b) pontjában bevezetett, majd következetesen használt „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” (kiemelés tőlem) fordulat éppen az ellenkezőjére utal. Arra, hogy a Törvény tudatosan nem hozott létre új bíróságot, hanem csak a másodfokú közigazgatási peres hatásköröket koncentrálja, márpedig ezt sarkalatos szabály nélkül is megteheti, majd az így koncentrált hatáskörök gyakorlására meglévő bíróságot, a Fővárosi Törvényszéket jelöli ki. Nincs tehát jelentősége annak, hogy a Törvény benyújtáskori szövegének megfelelően célszerű lett volna-e a közigazgatási felsőbíróság létrehozatala különbíróságként (megjegyzem, a hazai közjogászok egybehangzó felfogása szerint igen), ha egyszer az Országgyűlés (véltetően éppen a sarkalatos szabályozás igénye miatt) tudatosan lemondott erről, és más szöveggel fogadta el a Törvényt.
- [82] Azt pedig senki nem állítja – a többségi indokolás sem –, hogy a hatáskörök koncentrációja, kizárólagos illetékeség biztosítása egyik vagy másik létező bíróság számára sarkalatos szabályozást igényelne. A hatáskör-koncentráció és a kizárólagos illetékeség önmagában nem tesz egy bíróságot külön-bírósággá, és nem jelenti azt sem, hogy ennek folytán új bíróság jöjjön létre. Más eljárási törvények is ismerik a kizárólagos illetékeség fogalmát, illetve sarkalatosság követelménye nélkül változtatják meg az egyes bíróságok hatáskörét. Az új bíróság létrehozásához nem csak hatáskörök és illetékeségi kizárólagosság szükséges, hanem új szervezet, új elnevezés.
- [83] A Törvény tehát nem hozott létre új bíróság-típust, a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” csak *közvetítő fogalom*. A közvetítő fogalmak használata az elmúlt tíz évben divatosá vált kodifikációs műfogás, amely

csökkenti ugyan a jogrendszer konzisztenciáját, de önmagában nem alaptörvény-ellenes. Célja a szabályozás technikai megkönnyítése.

- [84] Ha viszont a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” nem más, mint közvetítő fogalom, akkor a köztársasági elnök indítványát – összhangban tartalmával – tisztán legisztikai kérdésként kellett volna kezelni. Ebből pedig az következik, hogy a Törvény 7. § (4) bekezdése mint kijelölő szabály önmagában nem alaptörvény-ellenes.
- [85] Más a helyzet a Törvény 12. § (2) bekezdés a) pontjával. Ez valóban alaptörvény-ellenes, mert olyan hatásköri szabályt tartalmaz (még ha csak részlegesen is), amely a Médiatv. hatásköri szabályával semmiképpen nem egyeztethető össze. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ugyanis egyetlen értelmezés mellett sem lehet közigazgatási felsőbíróság. Ez az ellentmondás nem függ a Médiatv. sarkalatoságától.
- [86] Végül a 12. § (2) bekezdés c) pontja önmagában megint nem alaptörvény-ellenes, mivel nincs önálló tartalma (jogtétel, de nem önálló norma). A Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontjából csak annyi következik, hogy a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” (bármelyik is legyen az) ebben az esetben elsőfokon jár el. Ha a (történetesen sarkalatos) törvényben hatáskörrel felruházott ítélőtáblák is eljárhatnak „közigazgatási felsőbíróságként”, akkor a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontja ebben a megfogalmazásban sem sértené a (sarkalatos) Ve.-t. Azért sérti, mert a 7. § (4) bekezdése kizárólag a Fővárosi Törvényszéket jelöli ki „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróságnak”. A 7. § (4) bekezdése következtében lesz ellentét a 12. § (2) bekezdés c) pontja, valamint a Ve. között. Ráadásul itt sincs elsődleges jelentősége annak, hogy a Ve. hatásköri szabálya sarkalatos. A Törvény akkor sem tartalmazhatja a Ve. hatályos rendelkezésével ellentétes hatásköri szabályt, ha a Ve. egyszerű többséggel elfogadott rendelkezéséről lenne szó.
- [87] Álláspontom szerint tehát a Törvény 7. § (4) bekezdése, illetve 12. § (2) bekezdés c) pontja külön-külön nem, együttesen azonban alaptörvény-ellenesek. Ezen nem változtat az, hogy egyszerűen kikerülhető lett volna mindkét jogszabály-szerkesztési (kodifikációs) hiba: ha a 7. § (4) bekezdése tartalmazná az „amennyiben törvény másként nem rendelkezik” (vagy más hasonló) formulát, a Törvény az Alaptörvénnyel összhangban álló, ezért aláírható lenne.
- [88] Összefoglalva tehát álláspontom szerint az alaptörvény-ellenesség oka nem új bíróság létrehozatala a Bszi. típuskényszerén kívül, és nem is a sarkalatosság megsértése. Az alaptörvény-ellenességet az a kodifikációs hiba okozza, hogy a Törvény aláírása és kihirdetése esetén már meglévő jogszabályi rendelkezésekkel ellentétes új rendelkezések jelennének meg a jogrendszerben.

Budapest, 2017. január 13.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [89] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indokolásával, álláspontom szerint az indítványt alaptörvény-ellenesség hiányában el kellett volna utasítani.
- [90] 1. A köztársasági elnök azért kérte előzetes normakontroll keretében a Törvény 7. § (4) bekezdése, 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítását, mert a megjelölt rendelkezéseket az Országgyűlés nem sarkalatos törvényben fogadta el. Úgy gondolom, hogy a sarkalatos törvényben való szabályozás szükségességéről kizárólag az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek [jelen esetben a IX. cikk (6) bekezdésének, 2. cikk (1) bekezdésének, 25. cikk (8) bekezdésének és 35. cikk (1) bekezdésének] értelmezése alapján és a konkrét törvényi szabályok tartalmának figyelembe vételével lehet dönteni.
- [91] A hivatkozott alaptörvényi szabályok értelmezése szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy Magyarország parlamentáris kormányformájú köztársaság, amelyben főszabályként a törvényhozó hatalom egyszerű többséggel alkot törvényeket. Ez az 1989-es Alkotmány elfogadását megelőzően – a történeti alkotmány vívmányaként – létezett alkotmányos monarchia és parlamentáris köztársaság idején is kizárólagosan érvényesülő elv volt (ami az alkotmányos jelentőségű törvényekre is vonatkozott). A kétharmados törvényi tárgykörök először az 1989-es Alkotmánnyal jelentek meg a magyar jogtörténetben.

- [92] A parlamentáris kormányformából következő egyszerű többségi törvényalkotás mint főszabály mellett a minősített többséghez kötött törvényalkotás kivételes. Ez egyrészt azt jelenti, csak akkor és annyiban követelmény a minősített többségi szabályozás, ahol az alkotmányozó erről kifejezetten rendelkezik az Alaptörvényben. A sarkalatos tárgykörök az Alaptörvényben zárt taxációt képeznek, ami kizárólag az Alaptörvény módosításával alakítható, alacsonyabb szintű jogszabályban nem. A kivételes jelleg másrészt azt jelenti, hogy a sarkalatosként megjelölt tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni, e tárgykörök terjedelmét kivételes jellegük és közvetlenül az Alaptörvény normatív szövege határozza meg. Vagyis nem bővíthető további értelmezési tételek bevonásával. A sarkalatos tárgykörök kivételessége annak biztosítéka, hogy a törvényhozó hatalommal felruházott Országgyűlés megőrizze cselekvőképességét, és az Alaptörvényből eredő valamennyi törvényalkotási feladatának eleget tudjon tenni.
- [93] 2. Az indítvány szerint a Törvény 7. § (4) bekezdése tekintetében a sarkalatosság közvetlen indoka egy új bíróság létrehozása, míg a 12. § (2) bekezdése a) és c) pontjai esetében az, hogy a hivatkozott rendelkezések sarkalatos törvényben, illetőleg rendelkezésben foglalt szabályt módosítanak. Megítélésem szerint sem a Törvény 7. § (4) bekezdése, sem a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai nem igényelnek sarkalatos törvényi rendezést.
- [94] 2.1. Az indítvány szerint a Törvény 7. § (4) bekezdése az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésébe ütközik. A 25. cikk (8) bekezdése összekapcsolandó a 25. cikk (4) és (5) bekezdésével, mivel ezek értelmezésével lehet megállapítani, hogy pontosan milyen körben szükséges feltétlenül a minősített többségű szavazásra vonatkozó eljárási rendet követni. Mivel a Kúriát külön is nevesíti az Alaptörvény 25. cikk (1) és (3) bekezdése, erre az alkotmányos jogállású szervekre vonatkozó szervezeti szabályok igénylik leginkább a minősített eljárási rendben történő szavazást. Emellett szem előtt kell tartani azt is, hogy a bírósági szervezetre és igazgatásra vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályok végső célja a tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének biztosítása. Ennek megvalósítása mellett azonban a bíróságok szervezete nem olyan jellegű kérdés, amely tekintetében a mindenkorai törvényhozónak ne volna szervezetalakítási szabadsága. Erre a tárgykörre éppen hogy elhibázott a minősített többség széleskörű kiterjesztése, hiszen a törvényhozónak reagálnia kell a változó igényekre akár a bírósági szervezet vagy igazgatás egyes elemeinek átalakítása révén is.
- [95] Az említett alapjogok viszonylag szűk körben korlátozzák a törvényhozást a bírósági szervezet szabad alakításában. A szervezeti kérdések különösen annyiban szorulnak sarkalatos törvényi szabályozásra, amennyiben azok – a függetlenség és a pártatlanság biztosítása érdekében – a bírák jogállásának védelmét szolgálják. Ennek megfelelően a Bszi. a bírósági szervezeti rendszer elemeinek meghatározása mellett keretjogszabályként rendelkezik az egyes bírósági szintek feladatairól. Ez nem jelenti azt, hogy a különböző törvényekben meghatározott konkrét hatáskörök és illetékességi szabályok szintjén ne lehetnének kivételek a főszabály alól. Mint ahogy azt sem, hogy a bíróságok hatásköri és illetékességi szabályai sarkalatos tárgykörbe tartoznának.
- [96] Véleményem szerint a Törvény 7. § (4) bekezdésében (és a Törvény más rendelkezéseiben is) megjelenő közigazgatási felsőbíróság nem egy új bíróságtípus vagy szint a bírósági szervezetben, amit a Bszi. nem ismer. A „közigazgatási felsőbíróságként eljáró” fordulat csupán a Fővárosi Törvényszék egyik feladatkörének megjelölésére szolgál (hasonlóan a cégbírósági feladatkörhöz): vagyis nem bírósági szervezeti szabály. A Törvényben szabályozott konkrét hatáskörök nem módosítják a Bszi.-ben kialakított bírósági szervezeti szabályokat, miként a bíróság összetételét meghatározó és egyéb különleges eljárási szabályok sem. A Törvényben a közigazgatási felsőbírósági feladatkörbe tartozó hatáskörök a Bszi.-ben szabályozott törvényszéki feladatkörök tartalmának kitöltését szolgálják. Egyetértek azzal, hogy a nem sarkalatos törvényi szabály nem vezethet a sarkalatos törvénnyel létrehozott bíróságok (bíróság-típusok) jogállásának, a bírósági szervezetben betöltött helyének, feladatkörének kiüresítésére. Jelen esetben azonban egyikről sincs szó.
- [97] 2.2. A Törvény 12. § (2) bekezdésének a) és c) pontjaival kapcsolatban az indítvány az Alaptörvény a IX. cikk (6) bekezdésének, 2. cikk (1) bekezdésének, illetve 35. cikk (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozott. A „sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó részletes” szabályokba nyilvánvalóan nem az összes részletszabály tartozik bele, csupán a garanciális rendelkezések. Álláspontom szerint nem minősül ilyen garanciális szabálynak, hogy az NMHH által hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára pontosan melyik bíróság rendelkezik hatáskörrel és kizárólagos illetékességgel. Ugyanez vonatkozik a választási bíráskodásra is: sarkalatos törvényben a választás garanciális szabályait szükséges rögzíteni, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező konkrét bíróság megjelölése

pedig nem tartozik ide. A Média tv. és a Ve. hivatkozott hatásköri és illetékességi szabályai tehát – a törvényhozó ezzel ellentétes nyilatkozata ellenére – az Alaptörvény alapján nem sarkalatos rendelkezések, így elfogadásuk és módosításuk egyszerű törvénnyel is megtörténhet.

- [98] A Ve.-vel kapcsolatban különösen aggályosnak tartom a határozat azon megállapítását, amely a Ve. 354. § (1) bekezdése alapján – és nem az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének értelmezése útján – tekinti a Ve. 229. § (1) bekezdésében szereplő hatáskör-telepítő szabályt sarkalatos tárgykörbe tartozónak. Az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdéséből biztosan nem vezethető le közvetlenül, hogy a választási bírászkodás ítélőtáblákhoz telepítése sarkalatos tárgykör. Azzal, hogy a határozat a Ve. 354. § (1) bekezdésére hivatkozik, e körben azt állítja, hogy az Alaptörvény sarkalatos tárgyköröket érintő zárt taxációját a Ve. kibővítette, vagyis eszerint az Alaptörvény szövege törvénnyel – jelen esetben a Ve.-vel – módosítható. Ezt az értelmezést elfogadhatatlannak tartom.
- [99] 3. Álláspontom szerint a „közigazgatási bíróságként eljáró bíróság” mint közvetítő fogalom alkalmazása mindazonáltal okot adhat bizonytalanságra amiatt, hogy azt a látszatot kelti, mintha egy önálló bíróságról, bíróságtípusról volna szó. Emellett úgy vélem, a Média tv.-ben és a Ve.-ben, illetve a Törvényben található eltérő bírósági hatásköri és illetékességi szabályok (az azonos szintű jogszabályi rendelkezések közötti normakollízió miatt) szintén felvethetnek jogbiztonsági aggályokat. Ezek az alkotmányossági kérdések azonban nem a sarkalatos tárgykörök sérelmét vetik fel, így az Alkotmánybíróság indítvány hiányában ezeket az összefüggéseket jelen ügyben nem vizsgálhatta.
- [100] Megjegyzem mindazonáltal, hogy a törvény hatálybalépéséig, 2018. január 1-ig nyitvaálló időtartam alatt a jogalkotónak módjában áll megteremteni a hivatkozott jogszabályok teljeskörű összhangját.

Budapest, 2017. január 13.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: I/2039/2016.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 6. számában.

